

ТИПОЛОГІЯ ТА СПРЯМОВАНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У статті розглядаються особливості типології децентралізації та її спрямованість. На сьогодні не існує єдиного визначення поняття «децентралізація», тому доречно виокремити декілька підходів до розуміння даного терміну, щоб визначити який вид децентралізації найкраще підходить до сьогоднішніх українських реалій відповідно до запланованих реформ. В цілому, децентралізацію можна визначити через адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Проте, у широкому значенні, децентралізація передбачає надання права місцевим громадам вирішувати самостійно питання місцевого значення.

Ключові слова: децентралізація; державна політика; місцеве самоврядування; делегування повноважень; деволуція; деконцентрація.

Постановка проблеми. Євроінтеграційний шлях сучасної України вимагає від державотворців-політиків рухатися все ближче до проголошених конституційних положень, серед яких і право на місцеве самоврядування. Реалізація даного права громадянами передбачає діалог між державою та територіальною громадою. Проте, механізмів ефективного здійснення даного діалогу немає, тому важливим аспектом у реалізації права народу на місцеве самоврядування є не лише проголошення даного права, але і створення механізмів його забезпечення. Про що власне і дискутують політики, пропонуючи проекти реформування місцевого самоврядування.

Ефективне здійснення місцевого самоврядування в демократичній державі виявляється неможливим без розподілу повноважень між центром і регіонами, що передбачає проведення децентралізаційних процесів та проведення адміністративно-територіальної реформи. Не дивлячись на останні законодавчі децентралізаційні спроби та гучні заяви політиків, слід зазначити, що державне управління все ще залишається достатньо централізованим, а здійснення адміністративної реформи викликає занепокоєння серед населення. Тому виникає необхідність з'ясувати, що передбачає процес децентралізації і як він впливатиме на формування нового діалогу між державою та суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначаючи актуальність питання децентралізації, слід зазначити, що дослідження даної теми здійснюється досить активно, що відповідно і призводить до виникнення значної кількості підходів до визначення поняття «децентралізація». Проблеми децентралізації в Україні та світі надано в ґрунтовному колективному дослідженні під назвою «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України». Децентралізацію як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад розглядає М. Трещов. Через призму соціології проблему децентралізації розглядає Р. Шейко.

Отже, метою даної статті є характеристика типології та спрямованості децентралізації влади, для визначення якнайкращого виду децентралізації в умовах сучасних реформ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Виникає питання, що власне передбачає собою даний процес децентралізації і чому він має поєднуватися із реформою місцевого самоврядування? Як показує європейський досвід, проблеми місцевого значення можуть вирішуватися саме на місцях, а для цього необхідним є надання місцевому самоврядуванню політичної та фінансової самостійності у вирішенні даних питань, адже сама держава не в змозі розглядати проблеми кожного міста, села чи вулиці. Власне вирішенню проблеми надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування може сприяти процес децентралізації.

Децентралізація або децентралізація управління передбачає реструктуризацію або реорганізацію влади, в результаті чого встановлюється система спільної відповідальності між установами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності, тим самим збільшуючи загальну якість і ефективність системи управління, збільшуючи можливість участі народу в прийнятті економічних, соціальних і політичних рішень і забезпечуючи таким чином прозорість та оперативність втілення даних рішень в життя.

Децентралізація є досить складним поняттям і не має єдиного визначення, оскільки може розкриватися через «адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів» [1, с. 12]. Тому доречно розглядати поняття «децентралізація» відповідно двох підходів – системного та функціонального. Так, відповідно до першого підходу, децентралізація – управлінська політична система, що покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади [2, с. 152]. Тобто, в даному випадку децент-

ралізація передбачає певний перебіг процесів в середині системи в ієрархічній послідовності, де частина процесів переходить на нижчий ієрархічний рівень. Відповідно до функціонального підходу, децентралізація визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних та місцевих інтересів [3, с. 162]. Фактично, в даному випадку функціональним призначенням децентралізації є розподіл повноважень між центром та регіонами.

За суб'єктами та сферами впливу виділяють такі види децентралізації:

Територіальна децентралізація – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування [1, с. 15]. Тобто територіальна децентралізація передбачає наявність окремого інституту врядування поза межами ієрархічної структури державної влади. Цей вид децентралізації дозволяє органам місцевого самоврядування та державі здійснювати бути партнерами у вирішенні питань місцевого значення.

Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно зі встановленим порядком [1, с. 15]. Даний вид децентралізації передбачає розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а саме надання органам місцевого самоврядування та територіальним громадам права самостійно приймати рішення місцевого значення в межах конституції та законів.

Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади [1, с. 15]. Тобто, предметна децентралізація передбачає самостійне вирішення питань місцевого значення в межах певної професії.

Проте, децентралізація може виникати і в певній сфері діяльності, наприклад, політичній, фінансовій, адміністративній. Відповідно, децентралізація може бути *політичною* (конституційно визначені гарантії діяльності органів місцевого самоврядування); *адміністративною* (на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території [1, с. 16]); *фінансовою* (можливість самостійного розпоряджання фінансовими ресурсами, що перебувають у власності територіальної громади); *майнова* (можливість територіальної громади та орга-

нів місцевого самоврядування самостійно розпоряджатися матеріальними цінностями).

За розподілом владних повноважень можна виокремити:

– *вертикальну децентралізацію* – розподіл повноважень у межах ієрархічної структури зверху до низу, наприклад, керівник делегує свої повноваження нижчим підрозділам;

– *горизонтальну децентралізацію* – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу [1, с. 16];

– *селективну децентралізацію* – владні повноваження розподіляються між різними підрозділами структури організації.

Р. Шейко пропонує розглядати децентралізацію в залежності з позиції ступеня її втілення, а саме:

– *деволюція* – найбільш сильний рівень децентралізації, коли всі рішення щодо фінансових, адміністративних та регулятивних повноважень приймаються на місцевому рівні,

– *делеговані повноваження* – помірний ступінь децентралізації, коли органи влади на місцях отримують право приймати рішення, які певною мірою контролюються із центру,

– *деконцентрація* – найбільш слабка ступінь децентралізації, коли місцева влада тільки виконує певні задачі (в основному адміністративні), що поставлені перед нею центральною владою [5, с.30].

Проте, М. Трещов пропонує вважати дані види децентралізації формами адміністративної децентралізації і додає ще *дивестування* – передача функцій планування та адміністративної влади у волонтерські приватні або громадські організації [4, с.63].

Дж. Коен та С. Петерсон виділили шість основних підходів до класифікації форм децентралізації (які вони об'єднали в «системи класифікації» і «підходи», прагнучи систематизувати всі поняття):

– *перший підхід* – історичний – дозволяє окреслює чотири основні моделі децентралізації: французька, англійська, радянська і традиційна. На сьогоднішній день ця система класифікації розглядається як і занадто спрощена і аналітично слабка;

– *другий підхід* – ієрархічно-функціональний – «територіальна децентралізація» відноситься до передачі централізованого виробництва суспільних товарів і послуг підрозділам на місцевому рівні. «Функціональна децентралізація» означає виведення частини центральних обов'язків поза межі державного контролю, тобто передання частини повноважень органам місцевого самоврядування. Проблема цієї класифікації в її рудиментарності щодо окреслення чітких позицій з приводу розробки та реалізації питань, таких як правова основа, структурна організація, розподіл повноважень, або адміністративні, фінансові та бюджетні процедури. Крім того, акцентуючи на «території» як основі децентралізації, виступає на перший план хибне уявлення про децентралізацію: «децентралізація в значній мірі орієнтована на процес передачі громадськості певних прав зі столиці і в глиб країни. Таке просторове уявлення децентралізації найвнимілішим і затемнює складності концепції»;

– третій підхід – дослідницький – децентралізація розглядається через проблему, яку розв’язують дослідники – «децентралізація» – проект, який в першу чергу зацікавлений у пошуку шляхів залучення більш ефективних програм і проектів розвитку бідних сільських територій. Тут виокремлюють вісім форм децентралізації: (1) передача повноважень, (2) функціональна передача повноважень, (3) організаційна зацікавленість, (4) префектурна деконцентрація, (5) деконцентрація на рівні міністрів, (6) делегування автономним установам, (7) філантропія, і (8) маркетингізація. Проблема даного підходу полягає в тому, що він залежить від адміністративних, політичних, економічних показників і обґрунтуванні висновків аналітиків щодо вирішення проблеми;

– четвертий підхід можна визначити як адміністративно-функціональний фокусується на моделях адміністративних структур і функцій, які несуть відповідальність за виробництво і надання колективних товарів і послуг. В межах цієї типології виділяють чотири форми децентралізації: урядові системи на місцевому рівні, системи партнерства, подвійні системи, і інтегровані адміністративні системи. Проблема такого підходу полягає в тому, що вона не є аналітичною настільки, щоб впоратися зі зростаючою різноманітністю структурних і функціональних конструкцій, притаманним останнім десятиліттям;

– п’ятий підхід – має вузьке визначення децентралізації, як правило, на основі досвіду однієї країни. Відповідно до цієї точки зору, відбувається передача відповідальності, трудових ресурсів від центру на місце. Проте, децентралізація відбувається тільки тоді, коли державні одиниці місцевого рівня є: (1), визначеними законодавством, як правило, у формі статуту, якому надається юридичне значення; (2), розташовані в межах чітко окреслених меж юрисдикції в рамках якої є почуття спільності, свідомості і солідарності; (3) регулюються локально обраними посадовими особами і представниками; (4) уповноважені приймати і забезпечувати дотримання постанов місцевих органів влади, пов’язаних з делегуванням завдань державного сектора; (5) можуть стягувати юридично цільові надходження від податків і доходів; і (6), уповноважені управляти їх бюджетом, витратами і системи обліку, а також мають можливість наймати власних співробітників, в тому числі осіб, відповідальних за безпеку;

– шостий підхід – класифікує форми децентралізації на основі мети: політична, просторова, ринкова та адміністративна. У межах адміністративної децентралізації виокремлюють три її різновиди: деконцентрація, децентралізація і делегування. «Політична» децентралізація, як правило, визначає передачу повноважень щодо прийняття рішень громадянам або їх виборним представникам. «Просторова» децентралізація – термін, який використовується при розробці політики і програм, націлених на скорочення заохочення регіональних полусів до зростання, які мають потенціал, щоб стати центрами виробництва і сільськогосподарського маркетингу децентралізації, «ринков» фокусується на створенні умов, що забезпечують товари і послуги, які будуть зроблені на основі ринкових механізмів [6, с. 5–6].

Отже, відповідно до предмету обговорення існує велика кількість підходів до розуміння поняття децентралізації. Тому, проголошуючи курс на децентралізацію, необхідно визначити, що в себе буде включати децентралізація та основний її вектор. Для сучасної української політики є характерним курс на адміністративно-функціональну децентралізацію, але не достатньо лише прописати повноваження територіальних громад та органів місцевого самоврядування, а необхідним є створення механізмів втілення визначених прав та повноважень.

У той час, як децентралізацію або децентралізацію управління не слід розглядати в якості кінцевої мети, вона може бути засобом для створення більш відкритої, гнучкої, і ефективної моделі місцевого самоврядування. Для зміцнення представницьких систем на рівні громад в питаннях щодо прийняття рішень, дозволяючи місцевій спільноті і регіональним організаціям управляти своїми власними справами, а також шляхом сприяння тіснішому контакту між центральними і місцевими органами влади, ефективні системи місцевого управління можуть відповідати на потреби і пріоритети людей, щоб бути почутим, тим самим гарантуючи задоволення різних соціальних потреб. Реалізація реформи місцевого самоврядування в Україні має вимагати збільшення децентралізації, з метою передавання повноважень від центру на місце, для швидкого виявлення та реагування на регіональні проблеми, що має на меті скорочення бідності, створення робочих місць, гендерної рівності та захисту навколишнього середовища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
2. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко ; [За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
3. Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / За наук. ред. д-ра політ. н. Н. М. Хоми [В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.]. – Львів : «Новий Світ – 2000», 2014. – 779 с.
4. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект / М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2 (25). – С. 60–69.
5. Шейко Р. Децентралізація державної влади в Україні в контексті суб’єктивного сприйняття позитивних та негативних наслідків: соціологічний аналіз проблеми / Р. Шейко // «СОЦІОПРОСТІР: міждисциплінарний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи». – 2011. – № 1(2). – С. 29–32.
6. Cohen J. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries / Cohen J., Peterson S. – Kumarian Press (published for and on behalf of the United Nations), Draft Proof for Publication, June, 1999 – P. 16–20.

Т. В. Лушагіна, *Черноморский государственный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина*

ТИПОЛОГИЯ И НАПРАВЛЕННОСТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

В статье рассматриваются особенности типологии децентрализации и ее направленность. Сегодня не существует единого определения понятия «децентрализация», поэтому уместно выделить несколько подходов к пониманию данного термина, чтобы определить какой вид децентрализации лучше подходит к сегодняшним украинским реалиям в соответствии с запланированными реформ. В целом, децентрализацию можно определить через административно-территориальное устройство государства, систему органов публичной администрации, распределение между ними функций, полномочий и финансовых ресурсов. Однако, в широком значении, децентрализация предполагает предоставление права местным общинам решать самостоятельно вопросы местного значения.

Ключевые слова: децентрализация; государственная политика; местное самоуправление; делегирование полномочий; деволюция; деконцентрация.

T. Lushahina, *Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine*

TYOLOGY AND ORIENTATION OF POWER DECENTRALIZATION

Theoretical aspects of decentralization are analyzed in the article. Decentralization of service delivery – moving resources and responsibilities to lower levels of government – is another potentially powerful means of introducing internal competitive pressure, particularly for the provision of public goods with inter-jurisdictional spillovers or economies of scale. Local governments get the flexibility to match supply to local preferences or demands, while local accountability and inter-jurisdictional competition in supply provide potential restraints. While decentralization or decentralizing governance should not be seen as an end in itself, it can be a means for creating more open, responsive, and effective local government and for enhancing representational systems of community-level decision making.

Key words: decentralization; state policy; local government; delegation of powers; devolution; deconcentration

Рецензенти: **Іванов М. С.**, д-р політ. наук, професор,
 Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв;
Євтушенко О. Н., д-р політ. наук, професор,
 Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв.

© Лушагіна Т. В., 2016

Дата надходження статті до редколегії 15.04.2016